



ZORAIDA FRÍAS

Guerra por la gobernanza
socioeconómica

EL

ORDEN

MUNDIAL

SE JUEGA
EN INTERNET

War for socioeconomic
governance

**THE NEW WORLD ORDER IS
PLAYED ON THE INTERNET**

The internet, as the greatest exponent of globalization, has developed a particular model of government in which different actors participate. While the technical governance of the internet has managed to be established on the fringes of governments, socio-economic governance has turned the internet into the battlefield where the new world order is being played out.

Keywords: internet, governance, ICANN, IGF, multilateralism

Internet, como máximo exponente de la globalización, ha desarrollado un modelo de gobierno particular, en el que participan distintos actores. Mientras la gobernanza técnica de internet ha conseguido establecerse al margen de los gobiernos, la gobernanza socioeconómica ha convertido la red en el campo de batalla en el que se juega el nuevo orden mundial.

Internet, como máximo exponente de los avances en la globalización económica y política, ha desarrollado un modelo de gobierno particular. El modelo ha resultado capaz de lidiar con los conflictos que inevitablemente surgen ante una tecnología tan disruptiva y de mantener su naturaleza global. Aunque internet es a menudo percibida como un bien público mundial, sus recursos críticos —la infraestructura que hace que internet funcione como una sola red— están en manos de organizaciones, principalmente privadas, que conviven con otros actores del ecosistema, incluidos los gobiernos.

Comencemos por recordar qué es lo que hace que internet se mantenga funcionando como una red técnicamente única. Internet se concibe como una red diseñada para permitir la interconexión de diferentes equipos, con el único requisito de utilizar como protocolo de comunicación el *Internet Protocol* (IP) y tener asignada una dirección IP, que sirve como identificador único para la máquina. Para que una red funcione correctamente y los paquetes de información sepan a dónde deben dirigirse, las direcciones IP tienen que ser necesariamente únicas y, consecuentemente, deben ser gestionadas de manera centralizada.

Así, cuando queremos acceder o enviar un contenido a través de internet, debemos conocer la dirección IP del destinatario. En realidad, las direcciones IP se traducen, por ejemplo, a direcciones web —como *telos.fundaciontelefonica.com*, más fáciles de recordar para los humanos. Para que no haya conflictos, esta conversión tam-

bién debe hacerse de manera coordinada a nivel mundial.

En los albores de internet, la labor de coordinar el uso de las direcciones IP era realizada por un estudiante de la Universidad de California, Jon Postel, que registraba y anotaba manualmente cada nueva máquina que se conectaba a la red. A medida que internet fue adquiriendo mayores dimensiones, se hizo imprescindible la creación de un sistema de gestión más escalable y global. En 1998, se constituyó la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*¹ (ICANN), una entidad privada sin ánimo de lucro, que aún en la actualidad continúa realizando las tareas de coordinación de la asignación y adjudicación de identificadores que deben ser únicos, como las direcciones IP y los nombres de dominio —las direcciones web—.

Quién controla internet

La pregunta de quién controla internet no tiene una respuesta inmediata. Internet ha desarrollado un ecosistema y una estructura de gobernanza muy complejos. Los gobiernos y los parlamentos tienen, por supuesto, un papel muy importante en lo que podríamos denominar la gobernanza socioeconómica de internet, en el ejercicio de sus competencias para elaborar normas y regular el funcionamiento de los agentes económicos, y a través de su participación en organismos multilaterales como

¹ <https://www.icann.org/es>

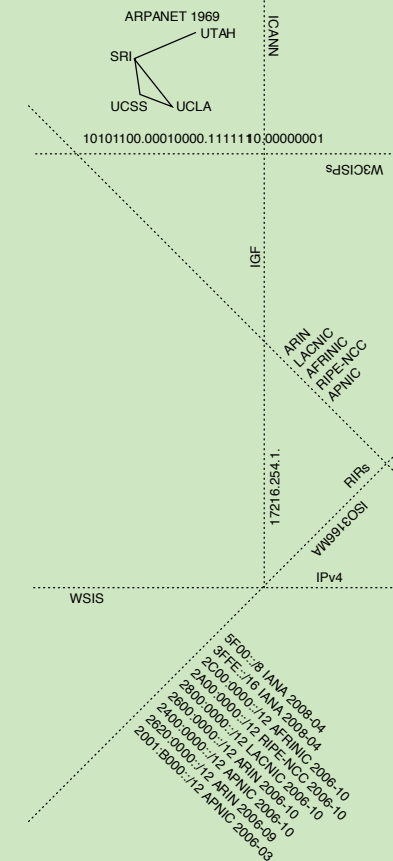
Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, la gobernanza técnica de internet —la que controla los recursos críticos y mantiene la coordinación de direcciones IP y nombres de dominio a nivel mundial— se ha desarrollado con cierta independencia de los gobiernos, o al menos de la mayoría de los gobiernos.

Desde sus inicios, ICANN fue plenamente consciente de que su misión fundamental era eminentemente técnica, pero que su papel trascendía estas cuestiones y tenía implicaciones políticas, y que, a medida que internet expandía su alcance geográfico, debería esforzarse en involucrar en sus procesos a participantes de todas las partes del mundo.

Por ello, ICANN utiliza una estructura organizativa conocida como

multistakeholder o de múltiples partes interesadas en la que la sociedad civil, la comunidad técnica, los gobiernos y el sector privado son tratados en pie de igualdad. El modelo *multistakeholder* ha resultado exitoso, en tanto en cuanto ha conseguido mantener una red abierta y segura funcionando a nivel global.

Por otro lado, la gobernanza socioeconómica de internet se encuentra tremendamente fragmentada y lejos de encontrar una solución para abordar los desafíos a los que se enfrenta. Si ha consolidado un mecanismo asesor muy relevante a través de instituciones como el Foro de Gobernanza de Internet (IGF por sus siglas en inglés, *Internet Governance Forum*), que sirve de dinamizador de los debates. Sin embargo, el establecimiento de



La pregunta de quién controla internet no tiene una respuesta inmediata. Internet ha desarrollado un ecosistema y una estructura de gobernanza muy complejos

La gobernanza socioeconómica de internet se encuentra tremendamente fragmentada y lejos de encontrar una solución para abordar los desafíos a los que se enfrenta

mecanismos sólidos de cooperación transnacional para cuestiones de privacidad, seguridad, derechos humanos o economía digital, es aún limitado.

Estados Unidos

Que internet surge en Estados Unidos seguramente sea conocido por muchos lectores. Podríamos decir que la NSFNet, una red que creó la *National Science Foundation*² para conectar universidades y centros de investigación, es la internet primigenia.

Con la creación de la *World Wide Web*, una tecnología que se construye sobre internet y facilita el acceso a la información al ciudadano medio a través de direcciones y enlaces por los que se puede navegar, la internet comercial experimenta un crecimiento acelerado a partir de 1995. Ante esta situación, el Gobierno de Estados Unidos privatizó la NSFNet y delegó la gestión de los identificadores únicos de internet en 1998 a ICANN, organismo fundado a tal efecto.

Sin embargo, el Gobierno de EEUU se reservó una función supervisora a través de un contrato entre ICANN y el Departamento de Comer-

cio (DoC). En este contrato, ICANN se comprometía a continuar siendo una corporación sin ánimo de lucro, con sede en Estados Unidos, transparente, responsable y *multistakeholder*.

El resto de Gobiernos han participado históricamente en ICANN como un grupo de interés más dentro de la comunidad internacional, representados en el GAC (*Governmental Advisory Group*). El GAC desempeña una labor muy importante asesorando a la junta directiva en cuestiones en las que se intersectan las actividades y políticas de ICANN y las leyes nacionales o los tratados internacionales.

A pesar de que la función del Gobierno de Estados Unidos ha sido puramente supervisora y nunca ha emprendido acciones sobre el control de los recursos críticos de internet, el vestigial poder de supervisión de Estados Unidos resultaba incómodo para muchos otros gobiernos.

En 2014 el Gobierno de Estados Unidos anunció su intención de renunciar a su contrato con ICANN siempre y cuando se encontrara un mecanismo que sirviera de reemplazo³ y se mejorara el sistema de rendición de cuentas. Entre las exigencias de Estados Unidos, el mecanismo de reemplazo debía mantener la naturaleza abierta de internet y el modelo *multistakeholder*. Dicho de otra forma, la solución no podía consistir en sustituir al Gobierno de Estados Unidos por un conjunto de gobiernos.

La solución adoptada ha consistido en la creación de una nueva entidad legal filial de ICANN⁴ que gestiona los recursos críticos a nivel mundial. La nueva fórmula ha encontrado un gran apoyo tanto del sector privado como de las asociaciones representantes de

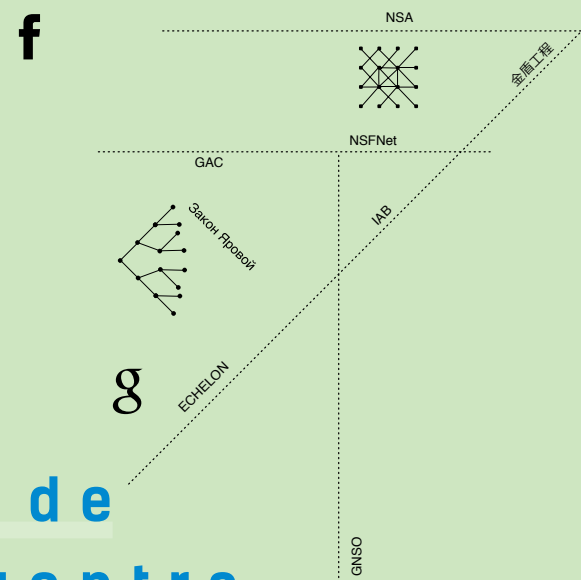
la sociedad civil, además obviamente de haber tenido el aval del Gobierno de Estados Unidos, que valoró que la posibilidad de que un gobierno o grupo de gobiernos tomaran el control de ICANN en las nuevas circunstancias era extremadamente remota.

El Foro de Gobernanza

Que se haya creado exitosamente una organización internacional privada sin ánimo de lucro e independiente de los gobiernos para la gestión de los recursos críticos de internet, no quiere decir que los gobiernos hayan quedado al margen de internet. De hecho, internet ha puesto patas arriba el sistema de organización política establecido hace casi 400 años en torno al concepto de soberanía nacional.

Ya en 2003 el inicio de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (*World Summit on the Information Societ*, WSIS) canalizaba las preocupaciones de los gobiernos de todo el mundo por los interrogantes que surgían en torno a la gobernanza de una red cada vez más global. Esta cumbre fue auspiciada por Naciones Unidas en dos fases, en 2003 y 2005, celebradas respectivamente en Ginebra y Túnez.

La WSIS culminó con la conocida Agenda de Túnez y el acuerdo para celebrar todos los años, al amparo de Naciones Unidas, un foro de gobernanza de internet, el IGF, que reuniera a los distintos grupos de interés y que sirviera como espacio abierto y descentralizado para el debate sobre políticas que favorecieran la sostenibilidad y solidez de internet. El mandato inicial encomendado a la



² <https://www.nsf.gov/>

³ NTIA: "NTIA announces intent to transition key internet domain name functions" [2014]. Disponible en: <https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>

⁴ Denominada *Public Technical Identifiers* (PTI).

Internet ha puesto patas arriba el sistema de organización política establecido hace casi 400 años en torno al concepto de soberanía nacional

ONU fue de 10 años, que se renovó en 2015 durante otros diez años.

El IGF ha sido una buena plataforma de debate sobre los no pocos desafíos que ha generado internet, en cuestiones como la protección de los menores, la propiedad intelectual, la privacidad, la seguridad, la brecha digital, etcétera. Sin embargo, existe una creciente visión dentro de la comunidad global *multistakeholder* que cree que es el momento de buscar mecanismos para generar resultados más tangibles.

El propio secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, decía en la última edición del IGF en París que los “debates sobre gobernan-

za de Internet no pueden quedarse solo en debates”. Y es que durante los últimos años se han sucedido una serie de acontecimientos que ha hecho sumar adeptos a tal visión evolutiva de la gobernanza de internet.

Espionaje masivo

Podríamos decir que estos acontecimientos se inician en 2013 con las revelaciones del ex agente de la CIA Edward Snowden sobre los programas de espionaje del Gobierno de Estados Unidos. El escándalo de espionaje ma-

sivo fue el inicio de la manifestación pública de la magnitud del campo de batalla que internet había venido siendo para la geopolítica.

En 2014 Brasil —cuya presidenta había sido víctima del escándalo de espionaje masivo— acogió una Cumbre Global *multistakeholder* sobre gobernanza de internet llamada NETmundial⁵ cuyo objetivo fue elaborar la Declaración Multisectorial de Sao Paulo con una serie de principios fundamentales en internet y una hoja de ruta para el futuro de su gobernanza. A pesar del carácter no vinculante de la declaración, muchos valoraron NetMundial como un paso en la buena dirección por su formato *multistakeholder* y sus resultados tangibles.

Los escándalos ayudan a impulsar la búsqueda de mecanismos para la cooperación transnacional y la coordinación de las normas en internet. Así, el pasado mes de marzo, el caso Cambridge Analytica volvió a poner el tema en las agendas políticas. Este escándalo puso de manifiesto que la empresa dedicada a las campañas comerciales y políticas había utilizado indebidamente información personal de al menos 50 millones de usuarios de Facebook para favorecer la campaña de Donald Trump. De hecho, en 2018 hemos presenciado diversas llamadas a consolidar los esfuerzos realizados todos estos años en los mecanismos de gobernanza de internet.

Otra llamada a consolidar los esfuerzos realizados en gobernanza de internet ha venido por parte de Tim Berners-Lee, inventor de la web, que presentó su proyecto de “Contrato para la Web”⁶ durante la ceremonia de apertura de la *Web Summit*⁷ el pasado mes de noviembre. Este documento contiene unos principios a los que se pueden comprometer los gobiernos, las empresas y los ciudadanos de todo el mundo para proteger una web abierta y para contribuir en la elaboración de un verdadero “contrato para la web”, que

“establecerá las funciones y las responsabilidades de los gobiernos, las empresas y los ciudadanos”.

Multilateralismo

Entre las últimas propuestas, cabe destacar la del presidente francés Emmanuel Macron, que anunció una “llamada para la confianza y la seguridad en el ciberespacio” en la decimotercera edición del IGF, que se celebraba en París en noviembre de 2018. En su llamada, Macron acuñaba un nuevo término, el multilateralismo innovador, porque “necesitamos inventar nuevas formas de cooperación multilateral que no solo impliquen a los estados, sino a todos los actores”.

La llamada de París abre una nueva vía en la búsqueda de un cambio de paradigma para la gobernanza socioeconómica de internet que, con la creciente hibridación entre el mundo físico y el digital, podríamos decir que es la gobernanza socioeconómica sin más.

Sin embargo, existen importantes diferencias culturales y relevantes intereses geoestratégicos que no harán fácil el camino. La llamada de París ha sido firmada por más de cien gobiernos y más de mil actores no gubernamentales, entre ellos empresas como Facebook, Google y Microsoft, y todos los estados miembros de la Unión Europea. Entre los no firmantes están los gigantes tecnológicos chinos, los gobiernos de Rusia y China, y también el de los Estados Unidos de América.

Bibliografía

Frias, Z. y Pérez, J. (2018). “Organizaciones multistakeholder para la gobernanza global” en Revista de Economía Industrial. ISSN 0422-2784. Disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/PublicacionesPeriodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/407/FRIAS%20Y%20P%C3%89REZ.pdf>

Frias, Z.; Pérez, J. y Steck, C. (2018). “Gobernanza de Internet y derechos digitales” en De la Quadra-Salcedo, T. y Piñar, J.L. (Eds.) Sociedad Digital y Derecho. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. ISBN 978-84-340-2483-0. Disponible en: <https://tienda.boe.es/detail.html?id=9788434024830>

Internet Society (2016). Internet Governance—Why the Multistakeholder Approach Works. Disponible en: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2016/internet-governance-why-the-multistakeholder-approach-works>

Kleinwächter, W. (2019). Internet Governance Outlook 2019. Innovative Multilateralism vs. Neo-Nationalistic Unilateralism. CircleID. Disponible en: http://www.circleid.com/posts/20190108_internet_governance_2019_innovative_multilateralism_vs_neo

Ormos, A. (2015). “Recursos críticos. Avances destacados en la gobernanza de Internet” en Serrano, S. (Ed.), La gobernanza de internet en España 2015. (pp. 48-58). Madrid, Fundetel. ISSN: 978-84-7402-408-1. Disponible en: https://igfspain.files.wordpress.com/2017/04/gobernanza_internet_spain_2015_pdf.pdf

5 <http://netmundial.br/>

6 <https://contractfortheweb.org/espanol>

7 <https://websummit.com/>